

À la recherche d'une définition de la croissance favorable aux pauvres, ou la quête du Saint Graal

par Alejandro Grinspun, Centre international pour l'action en faveur des pauvres

La publication par le Centre international pour l'action en faveur des pauvres (IPC) de deux One Pagers mettant en opposition les définitions de la « croissance favorable aux pauvres » proposée par Ravallion et par Kakwani a donné lieu à de vifs débats. Pour Ravallion (Banque mondiale), constitue une « croissance favorable aux pauvres » toute croissance du revenu moyen qui profite à la population pauvre – une définition que Kakwani (IPC) trouve insuffisante car elle engloberait la grande majorité des épisodes de croissance du moment que la pauvreté diminue, ce qui est généralement le cas. À cette définition, il propose donc d'en substituer une autre aux termes de laquelle la croissance est favorable aux pauvres si elle profite proportionnellement plus aux pauvres qu'à ceux qui ne le sont pas. Dans l'échange qui s'en est suivi, il devint clair que ce qui est considéré comme « favorable aux pauvres » dépend, en partie, du choix des normes permettant de mesurer l'impact de l'épisode de croissance sur la répartition des ressources.

Le « caractère favorable aux pauvres » de la définition proposée par Ravallion ne semble pas résister à un examen raisonnable. Pour reprendre le raisonnement d'Howard White (Sussex), un épisode de croissance qui se solde par une augmentation de 1 million de dollars du revenu de chaque personne riche et par une augmentation de seulement 1 cent du revenu d'une seule personne pauvre ne peut à l'évidence pas être qualifié de favorable aux pauvres – en particulier si on considère, comme l'a souligné Dave Gordon (Bristol), que dans la plupart des cas de forte croissance s'accompagnant d'une montée des inégalités, le prix des produits de première nécessité consommés par les pauvres a tendance à augmenter plus rapidement que le prix des produits consommés par les personnes ayant un revenu moyen. Alberto Minujin (Unicef) a quant à lui rejeté la déclaration de Ravallion sur l'impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté, estimant qu'il s'agissait-là d'une simple observation empirique et non d'une définition. La croissance favorable aux pauvres n'est pas le fruit du hasard ; elle résulte de la mise en œuvre de politiques explicitement dédiées à cet objectif – et cela est vrai pour la pauvreté en termes de revenus comme pour d'autres dimensions du bien-être. Citant une récente étude de l'Unicef, Minujin a démontré que les disparités de bien-être – en particulier en ce qui concerne la réduction du taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans – entre enfants riches et enfants pauvres se sont creusées au cours des années 1990 dans les pays qui n'ont pas mis en œuvre des politiques favorables aux pauvres. S'ils l'avaient fait, cela aurait pu avoir des conséquences spectaculaires pour le bien-être des enfants : le nombre des « vies sauvées » aurait doublé si chaque ménage avait bénéficié de la même réduction du taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans que les ménages du quintile supérieur.

Michael Lipton (Sussex) préfère appeler « fortement favorable aux pauvres » le processus de croissance dans lequel les revenus augmentent proportionnellement plus vite pour les pauvres que pour les non pauvres. Mais contrairement à Kakwani, il qualifie de « faiblement favorable aux pauvres » la croissance qui profite considérablement aux personnes pauvres, quoique moins qu'aux personnes qui ne le sont pas. L'essentiel du désaccord concernant la croissance favorable aux pauvres se dissiperait si on pouvait établir de façon empirique un compromis entre l'évolution de la pauvreté absolue et celle des inégalités entre personnes riches et personnes pauvres. Lipton estime en effet qu'il ne suffit pas de reconnaître que « les inégalités constituent un facteur important ». La répartition des ressources entre le décile des personnes les plus riches et celui qui est placé juste en-dessous n'est pas forcément pertinente pour déterminer si la croissance est ou non favorable aux pauvres ; en revanche, la répartition des ressources entre les personnes pauvres et celles qui ne le sont pas l'est, de même que la répartition des ressources autour du seuil de pauvreté.

Tout comme Lipton, Siddiqur Osmani (Ulster) n'approuve les définitions de Kakwani et de Ravallion que jusqu'à un certain point. Le seul effet qu'elle se traduise par une réduction de la pauvreté ne saurait suffire à qualifier la croissance de « favorable aux pauvres ». Elle doit présenter une tendance en faveur des pauvres. Mais Osmani conteste certaines des implications du qualificatif « favorable aux pauvres » tel que l'entend Kakwani. En effet, il est possible que, dans un pays bénéficiant d'un taux de croissance élevé, la pauvreté connaisse une

réduction plus forte que dans un pays affichant un faible taux de croissance, même si les pauvres profitent proportionnellement moins de la croissance que les non pauvres dans le premier cas et plus qu'eux dans le second. Toutefois, la définition proposée par Kakwani conduirait à conclure que le pays dans lequel la pauvreté connaît la plus forte réduction a une croissance moins favorable aux pauvres que le pays dans lequel la pauvreté diminue moins. C'est pourquoi, tout en convenant que le véritable critère permettant de qualifier la croissance de « favorable aux pauvres » est l'existence d'une tendance politique en faveur des pauvres, Osmani propose que cette tendance soit définie différemment – non par rapport à la manière dont les personnes qui ne sont pas pauvres profitent de la croissance, mais par rapport à la performance passée du pays en matière de réduction de la pauvreté. Ainsi, il désigne « croissance favorable aux pauvres » un processus de croissance qui s'accompagne d'une réduction de la pauvreté plus importante que celle du scénario « de référence ». À l'évidence, cela variera d'un pays à l'autre et au cours du temps, de sorte qu'une croissance favorable aux pauvres dans un cas peut ne pas l'être dans un autre.

Frances Stewart (Oxford) souscrit à l'approche d'Osmani, mais pas à son choix spécifique de point de référence. En effet, le critère retenu par Osmani pourrait par exemple disqualifier un pays égalitaire ayant obtenu par le passé de bons résultats en matière de réduction de la pauvreté s'il obtient ultérieurement des résultats moins bons, mais toujours raisonnablement bons comparés à ceux d'autres pays. Stewart propose donc une autre stratégie qui consiste à identifier, pour chaque pays, le taux de croissance qui permettrait de réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015. Howard White à son tour propose trois différents critères permettant de qualifier la croissance de « favorable aux pauvres ». Le premier consiste à exiger que la part de la croissance des revenus revenant aux pauvres soit supérieure à leur part actuelle. Si l'on s'en tient à cette définition, environ la moitié de l'ensemble des épisodes de croissance peuvent être qualifiés de « favorables aux pauvres », et White considère que cette définition n'est pas satisfaisante car une telle croissance peut coexister avec un creusement de l'écart absolu entre les riches et les pauvres. Un second critère, que très peu d'épisodes de croissance remplissent, consiste à exiger que la part des pauvres dans la croissance supplémentaire soit supérieure à leur part dans la population ; en d'autres termes, que l'écart absolu entre les riches et les pauvres ne s'élargisse pas pendant l'épisode de croissance. Le troisième et dernier critère proposé par White concorde avec celui proposé par Stewart dans la mesure où il consiste à exiger que la part des pauvres dans la croissance supplémentaire soit supérieure à une certaine norme internationale. Selon cette définition, environ la moitié des épisodes de croissance peuvent être qualifiés de « favorables aux pauvres », bien qu'il ne s'agisse pas de la même moitié que celle qu'on obtient en appliquant le premier critère.

Enfin, Quentin Wodon (Banque mondiale) demande que l'évolution de la répartition des ressources en faveur des pauvres soit évaluée sur des bases plus solides. De simples relations moyennes entre la croissance et des mesures sommaires de la pauvreté, telle que l'évolution des effectifs, sont inadéquates car elles dépendent de l'effet de la croissance sur les personnes qui sont les plus proches du seuil de pauvreté, rendant ainsi tout jugement très sensible au choix de ce seuil. Par ailleurs, la croissance peut parfois se traduire par une diminution de la population pauvre d'un pays tout en s'accompagnant d'une aggravation de la situation des personnes très pauvres. Ainsi, lorsqu'on évalue si la croissance est ou non « favorable aux pauvres », une question capitale est de déterminer si l'on doit ou non conférer plus de poids aux plus pauvres des pauvres. Une autre question à résoudre est de savoir si l'on doit utiliser une norme relative ou absolue pour mesurer l'évolution de la répartition des ressources.

En définitive, quand peut-on estimer que la croissance est favorable aux pauvres ? Le débat est ouvert. Ne manquez pas les prochains épisodes.

Le **Centre international pour l'action en faveur des pauvres (CIP)** est un projet conjoint entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Gouvernement du Brésil pour promouvoir la coopération Sud-Sud dans la recherche appliquée et de formation sur la pauvreté. Le CIP est spécialisé dans l'analyse des questions de la pauvreté et l'inégalité et aussi de proposer des recommandations pour la formulation de politiques visant à la réduction de la pauvreté. Le CIP est reliée directement avec l'Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA), qui fait recherche pour le gouvernement du Brésil, et le Bureau des Politiques de Développement, PNUD.

Le CIP publie des Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Country Studies.

Rapport sur le CIP et toutes les publications disponibles à l'adresse suivante:

www.undp-povertycentre.org